

Juntas y juntos contra el femicidio

Un esfuerzo interinstitucional para elaborar consensuadamente un protocolo de atención frente al femicidio, la tentativa de femicidio y la violencia de pareja de alto riesgo



Articulación, involucramiento e incidencia
en la construcción del Protocolo
Interinstitucional de Acción frente al
Femicidio, Tentativa de Femicidio y
Violencia de pareja de alto riesgo

Experiencia desarrollada
por las y los profesionales
Elena Yauriman Coris
Juana Mendoza Flores
Orlando Angulo López
Germán Ruiz Trujillo

Reunirse, dialogar, aceptar las críticas, plantear propuestas que permitieran construir un protocolo de acción frente al feminicidio y a la violencia de pareja de alto riesgo, que incluyera e involucrara a todas las instituciones relacionadas con un problema que revela la brutalidad del machismo. Ese era el desafío que con perseverancia, tenacidad y esfuerzo, tuvieron que enfrentar las y los integrantes de la Mesa de Trabajo Intersectorial contra el Feminicidio. Al final, ellas y ellos lo lograrían.

Resumen

Nombres que se olvidan. Víctimas que se convierten en cifras o en las líneas ascendentes de un cuadro estadístico. Asesinos que aluden al amor o a la locura para explicar sus crímenes. Ellos jamás se sienten culpables. No, la culpa es de esa mujer que sirvió la sopa tibia, que demoró más de la cuenta en el mercado, que se pintó los labios antes de salir o de la situación, cada vez más frecuente, de la mujer que ya no quiere continuar con su agresor.

Ella, siempre ella, la mujer perversa, la mujer culpable, la mujer asesinada cuyo nombre aparecerá en la portada de los diarios generando indignación, pero esa historia, como tantas otras, será olvidada cuando los titulares mencionen a la próxima víctima del machismo. Es un círculo perverso que convierte a la muerte en noticia

cotidiana, desechable, pero también en insumo para los reportes anuales sobre el incremento de los feminicidios.

Cuando la mirada de la opinión pública se aparta de los casos, los victimarios aprovechan las fisuras del sistema para que impere la impunidad o para evitar penas más severas. Una realidad extrema a la que lamentablemente se llega por la inexistencia de protocolos o rutas de atención articuladas entre las instituciones encargadas de atender, prevenir, reprimir y sancionar el feminicidio y las tentativas de feminicidio.

En ese contexto, el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) impulsó de julio 2012 a julio 2015 el desarrollo de

la intervención que dio lugar a la buena práctica denominada Articulación, involucramiento e incidencia en la construcción del Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de pareja de alto riesgo.

La intervención se orientó en sus inicios a promover el trabajo articulado y sostenido de las instituciones relacionadas con el tema, a través de una mesa de trabajo intersectorial que contribuyera a elevar los niveles de protección de las víctimas y facilitar el acceso a la justicia en los casos de violencia extrema. En su momento, estas acciones se alinearon a los objetivos del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (PNCVHM) 2009-2015. Sin embargo, en el proceso se lograron más cosas a lo inicialmente planteado. Tal es el caso de la valoración del riesgo en mujeres víctimas de la violencia de pareja.

En julio del 2012 se instaló la Mesa de Trabajo Intersectorial contra el Femicidio, con el encargo de estructurar un protocolo de alcance interinstitucional que fuera la base de un trabajo articulado entre los ministerios de Salud, Educación, Interior, Justicia y Derechos Humanos, Relaciones Exteriores, el Poder Judicial y

el Ministerio Público, instituciones que participaron activamente durante toda la intervención. También se contó con la participación de la Defensoría del Pueblo como entidad observadora y, por la sociedad civil, con el Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres (Cladem).

Progresivamente, la Mesa de trabajo fue transitando hacia un colectivo con identidad y objetivo en común. Se demostró que, en la dinámica del trabajo sinérgico en espacios multiactores, el producto no es igual a la suma de las partes. Por el contrario, es un $2 + 2 = 5$. Es decir, no se trata solo de que las instituciones se junten para hacer lo que por competencia les toca. Se trata más bien de crear, proponer y hacer juntos algo diferente a lo ya establecido, y que cada uno solo por su lado no lo podría hacer. El acompañar y estar atentos al proceso no fue una tarea fácil. Se tuvo que aprender en el camino hasta alcanzar niveles de tolerancia, compenetración y compromiso compartido entre las y los representantes convocados. Al final, el esfuerzo fue fructífero, con resultados que han trascendido y han servido de insumos para la actual normatividad frente a la prevención y atención de esta problemática.

Contexto y problema¹

Débil acción de las instituciones competentes

El femicidio es definido como el eslabón final de una cadena de situaciones violentas que se intensifican

¹ Es posible que algunos datos estadísticos y otra información consignada en este material se remonten al contexto de los años 2015 y 2016, siendo en el concurso de buenas prácticas del 2017 donde se presentó esta experiencia.

de manera progresiva. Un espiral de agresiones que empieza con agravios y gritos, con una escena de celos, o, tal vez, con un par de jalones. Después viene el arrepentimiento, los pedidos de perdón, las promesas vacías: es la última vez, jamás volverá a pasar. Mienten. Siempre vuelve a pasar. Una y otra vez vuelve a pasar.

Los ataques se intensifican progresivamente hasta llegar al feminicidio, la forma más extrema de la violencia que ejercen los hombres contra las mujeres. En su obsesiva búsqueda de ejercer dominación o control, ellos utilizan la fuerza y siembran el miedo para imponerse², ser obedecidos y tener siempre la última palabra, siguiendo el dictado de sus concepciones

machistas. Las estadísticas revelan que en el Perú la violencia de género se incrementa en todos los niveles, incluyendo los casos de feminicidio, el último eslabón de esa cadena perversa. Una dolorosa realidad que llevaría al Estado Peruano a impulsar y ejecutar las primeras acciones contra ese flagelo generado por el machismo.

Cuadro 1. La situación problema

Del 2009 al 2011 el MIMP registró 353 mujeres víctimas de feminicidio y 177 de tentativa de feminicidio. Hubo un incremento ligero y constante de las tentativas, mientras que los feminicidios presentaban ascensos y descensos.

En el Perú, familiares y víctimas de feminicidio y tentativa de feminicidio no acceden a la justicia, porque el Estado tiene serias limitaciones para apoyar a las mujeres que acuden a las instituciones competentes.

Entre las limitaciones más relevantes de las instituciones del Estado se tiene la minimización de los daños y la falta de valoración del riesgo ante la posibilidad de que el suceso se repita; investigaciones lentas y deficientes; y el incumplimiento de las medidas de protección y de las garantías personales.

En los Centros Emergencia Mujer (CEM) se ha identificado que la desarticulación en el trabajo con las instituciones del sistema de justicia y quienes brindan protección social, dificulta la atención a familiares y víctimas indirectas del feminicidio; y en los casos de tentativa, de las mujeres agredidas.

En diciembre del 2011, la norma reconocía únicamente el feminicidio íntimo y este delito se daba cuando la víctima era la cónyuge o la conviviente del autor o si la mujer había estado ligada a él por una relación análoga.

Según las estadísticas del Ministerio Público, de 105 casos de feminicidio íntimo en el 2011, el 14,9% del total de mujeres asesinadas habían presentado denuncias en el Ministerio Público por violencia familiar contra el presunto victimario.

² CARCEDO, A. y SAGOT, M. (2000). *Feminicidio en Costa Rica 1990-1999*. San José: Organización Panamericana de Salud, p. 18.

En ese contexto, el 2009 se creó el Registro de Femicidio en el Ministerio Público, y en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social³ (MIMDES), hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), el Registro de Víctimas de Femicidio y Tentativa. En ambos casos con el objetivo de conocer la magnitud del problema para implementar las políticas públicas adecuadas.

Desde entonces, el Estado ha avanzado significativamente en el marco normativo. En un inicio se aplicaron las figuras penales del homicidio simple, parricidio, homicidio calificado y homicidio

por emoción violenta, siendo esta última tipificación la más conveniente a los intereses de defensa de los agresores, porque el argumento de la “emoción violenta” servía como atenuante y justificación, permitiéndoles disminuir la sanción penal.

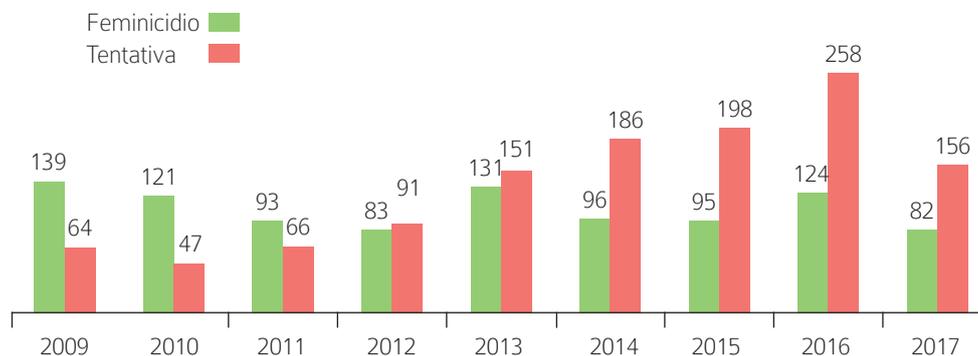
En diciembre del 2011, el delito de femicidio se incorporó tímidamente en el tipo penal del parricidio (artículo 11 de la Ley 29819). Según la norma, este delito se configuraba cuando la víctima era la cónyuge o la conviviente del autor o si la mujer había estado ligada a él por una relación análoga; es decir, se reconocía únicamente el femicidio íntimo.

La violencia extrema en cifras

Del 2009 al 2011 el MIMP registró 353 mujeres víctimas de femicidio y 177 víctimas de tentativa de femicidio. A diciembre del 2017 esta situación evidencia un

incremento ligero, pero constante de las tentativas, mientras que los casos de femicidio presentan una curva oscilante de ascensos y descensos.

Gráfico 1. Número de casos de femicidio y tentativa de femicidio por años



³ Resolución Ministerial 110-2009-MIMDES del 6 de marzo del 2009, que crea el Registro de Víctimas de femicidio y tentativa.

En el libro *Feminicidio bajo la lupa* se considera que la debilidad en el accionar de los operadores de justicia (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial) crean nudos críticos en la atención de las víctimas de la violencia de género⁴, siendo los principales:

- La minimización de los daños.
- La falta de valoración del riesgo ante la posibilidad de que el suceso se repita.
- Los interrogatorios que revictimizan a las denunciadas.
- La subvaloración de la versión de la víctima.
- Las investigaciones lentas y deficientes.
- El incumplimiento de las medidas de protección y de las garantías personales.
- La débil articulación entre los operadores.

Según las estadísticas del Ministerio Público (MP), de los 105 casos de feminicidio íntimo ocurridos en el 2011, el 14,9% del total de mujeres asesinadas (15) presentaron ante el MP un total de 23 denuncias por violencia familiar contra el presunto victimario⁵. Desde entonces, las cifras ponían al descubierto que el sistema de administración de justicia no respondía de manera oportuna en la prevención de estos delitos.

⁴ El análisis de los nudos críticos se elaboró a partir de las referencias de entrevistas a operadores de servicios, y de otras referencias señaladas por Bardales Mendoza, O. y Vásquez Arellán, H. (2012). En *Feminicidio bajo la lupa*. MIMP. Lima.

⁵ Registro de feminicidio del Ministerio Público, enero-diciembre 2011. Boletín del Observatorio de la Criminalidad. Abril del 2012, p. 12.

De otro lado, desde la experiencia de los Centros Emergencia Mujer (CEM) se había identificado que la desarticulación en el trabajo de las instituciones del sistema de justicia y de protección social era una barrera que dificultaba la atención a los familiares y víctimas indirectas de los homicidios de mujeres del tipo feminicidio y, en los casos de tentativa, de las mujeres agredidas. Estas experiencias fueron recogidas en el 2012 en el libro *Intervención profesional frente al feminicidio*⁶, en el que se recomienda “generar las bases para el desarrollo de un protocolo de intervención multisectorial para la atención del feminicidio y tentativa de feminicidio”.

De lo expuesto se puede concluir que en el Perú las y los familiares y las víctimas de feminicidio y de tentativa de feminicidio no acceden a la justicia, porque el Estado tiene serias limitaciones para ofrecer a las mujeres que buscan apoyo en las instituciones competentes, una atención de calidad que permita prevenir la violencia extrema.

En este contexto, el PNCVFS decidió promover el trabajo articulado y sostenido entre los sectores competentes, a través de un protocolo de actuación interinstitucional. Para tal fin, constituyó la Mesa de Trabajo Intersectorial contra el Feminicidio en julio del 2012⁷.

⁶ Viviano, T. (2012). *Intervención profesional frente al feminicidio: aportes desde los CEM para la atención y prevención*. Lima: MIMP.

⁷ En el Informe 031-2012/PNCVFS/UGDS/TV del 19 de marzo del 2012, se planteó la propuesta de implementar mesas de registro y monitoreo de casos de violencia feminicida a nivel local, así como una hoja de ruta para el seguimiento de esos casos que la mesa de la localidad identificara como prioritarios.

Diseño de la experiencia

Entre el diálogo y la acción

Objetivos

Gráfico 2. Rutas y protocolo de atención



Fuente: Proyecto de la Mesa de trabajo intersectorial contra el feminicidio.

La intervención se orientaba a contribuir en la elaboración de políticas públicas efectivas frente al feminicidio, la tentativa de feminicidio y la violencia de pareja de alto riesgo, basándose en un enfoque intersectorial e interinstitucional, con involucramiento de las instituciones competentes.

Los objetivos de la intervención fueron:

1. Establecer pautas específicas en los servicios de atención de las instituciones competentes, para la prevención del feminicidio, tentativa de feminicidio y violencia de pareja de alto riesgo.
2. Determinar rutas integrales e interinstitucionales de atención para los casos de feminicidio, tentativa de feminicidio y violencia de pareja de alto riesgo.
3. Elaborar un protocolo de actuación interinstitucional para la atención efectiva y oportuna de los casos de feminicidio, tentativa de feminicidio y violencia de pareja de alto riesgo.

Beneficiarias y beneficiarios

En una primera instancia los beneficiarios fueron las y los profesionales de los equipos técnicos de las sedes centrales de las instituciones convocadas a la Mesa



INCIDENCIA. Los representantes en la Mesa Intersectorial comunicaban los avances y acuerdos en sus respectivas instituciones.

Intersectorial contra el Femicidio, las cuales tienen competencia en la atención de los casos de violencia y están involucradas en la implementación de las Rutas Interinstitucionales.

Posteriormente, el beneficio se extendería a las operadoras y los operadores locales de las ocho

instituciones integrantes de la Mesa Intersectorial. También se beneficiaron las mujeres en situación de violencia de pareja de alto riesgo, los familiares directamente dependientes de las víctimas de feminicidio y las víctimas de tentativa de feminicidio y sus familiares.

Desarrollo de la experiencia

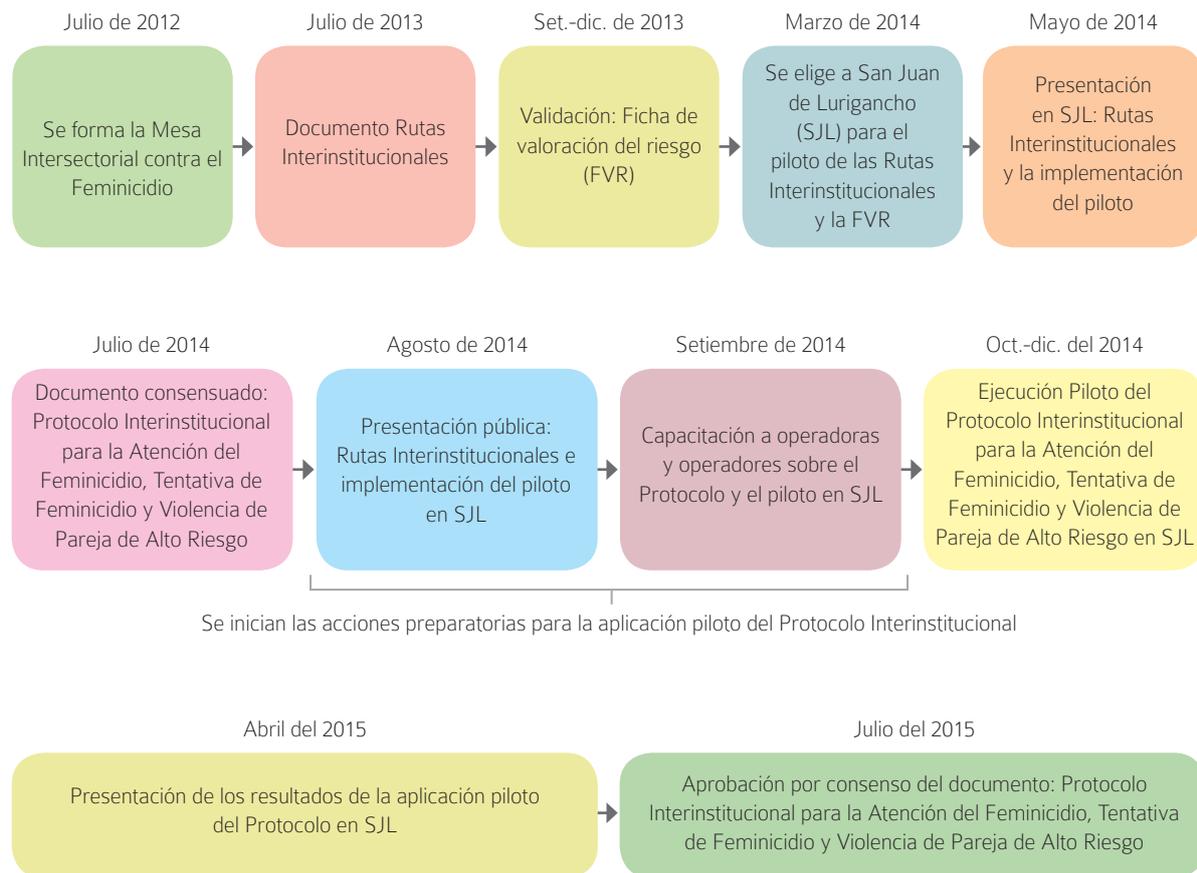
Entre el diálogo y la acción

En el proceso de la buena práctica se han identificado los componentes y las etapas que a continuación se detallan.

Línea de tiempo

La intervención empezó en julio del 2012 con la formación de la Mesa de trabajo intersectorial contra el feminicidio. Ese fue el punto de partida de la buena práctica que concluyó en julio del 2015.

Gráfico 3. Línea de tiempo de la experiencia



Componentes

Durante el proceso se identificaron los siguientes componentes:

Gráfico 4. Componentes de la experiencia

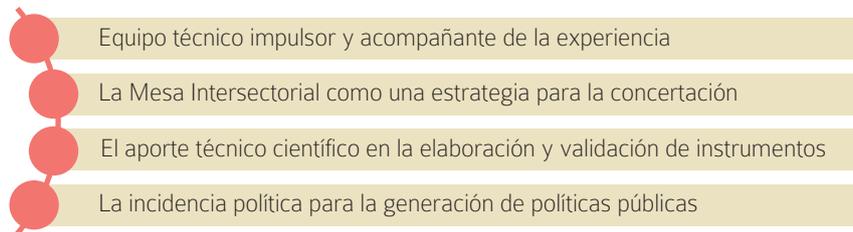


Gráfico 5. Plan para la aplicación piloto

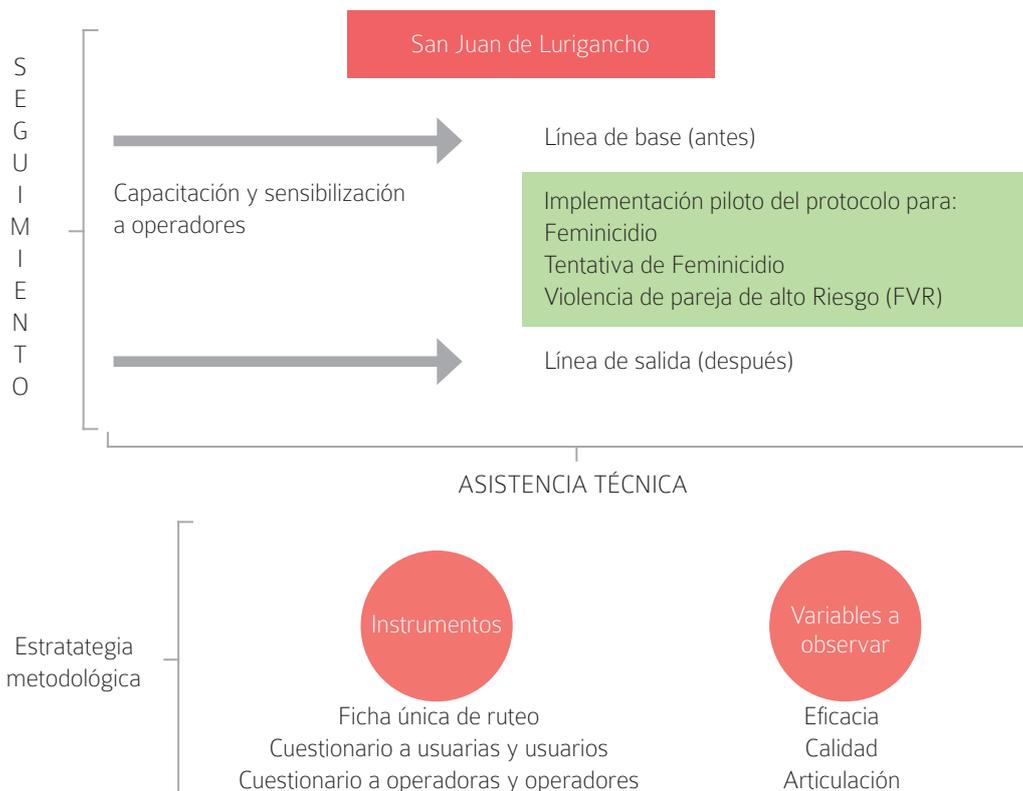


Tabla 1. Etapas en el proceso de construcción del Protocolo Interinstitucional

| Etapas | Acciones según fases | Hitos |
|---|--|--|
| <p>Etapa 1: Fortalecimiento orgánico y programático de la Mesa Intersectorial</p> | <p>Primera fase</p> <p>Acreditación de las y los representantes de las instituciones.</p> <p>Elaboración del Reglamento de funcionamiento de la Mesa Intersectorial.</p> <p>Intercambio de fortalezas y debilidades institucionales en la atención del feminicidio y su tentativa.</p> <hr/> <p>Segunda fase</p> <p>Se unifica el marco conceptual de partida.</p> <p>Presentación y validación de los objetivos propuestos.</p> <p>Análisis y debate en la incorporación de nuevos objetivos.</p> | <p>La incorporación del enfoque del riesgo, lo que se plasmó en la formulación de un nuevo objetivo en relación a la prevención del feminicidio. Los objetivos antes propuestos solo enfocaban la atención.</p> |
| <p>Etapa 2: Producción y validación de documentos e instrumentos en gabinete y en campo</p> | <p>Primera fase</p> <p>Identificación de nudos críticos en la intervención institucional y en la intervención articulada frente al feminicidio y tentativa de feminicidio.</p> <p>Priorización de nudos críticos y propuestas para revertirlos.</p> <hr/> <p>Segunda fase</p> <p>Análisis y debate en la incorporación de nuevos conceptos que contribuyan a la ruta de atención del feminicidio.</p> <p>Elaboración de rutas interinstitucionales para la atención del feminicidio y tentativa de feminicidio, incorporando a la ruta legal las acciones de protección social.</p> <p>Análisis y debate para aterrizar la prevención del feminicidio, en procedimientos para los servicios. Ello planteó un instrumento para identificar a mujeres víctimas de violencia y en situación de alto riesgo.</p> <hr/> <p>Tercera fase</p> <p>Se forma una comisión con el Ministerio Público, el Ministerio del Interior (PNP) y el MIMP para elaborar un instrumento que valore el riesgo.</p> <p>Presentación y validación en gabinete de la Ficha de Valoración del Riesgo, para mujeres víctimas de violencia de pareja, elaborada por la comisión.</p> <p>Capacitación a la PNP para la validación de la Ficha de Valoración del Riesgo en la atención en comisarías a mujeres víctimas de violencia.</p> <p>Elaboración de la ruta interinstitucional para la atención de la violencia de pareja de alto riesgo, donde se incluye la Ficha de Valoración del Riesgo.</p> | <p>Ejercicio de una tolerancia constructiva, que permitió objetividad en el diagnóstico y capacidad propositiva.</p> <hr/> <p>Incorporación de nuevos conceptos como: víctimas indirectas del feminicidio, acciones de protección social, valoración del riesgo y violencia de pareja de alto riesgo.</p> <hr/> <p>Se cuenta por primera vez con una Ficha de Valoración del Riesgo a mujeres víctimas de violencia de pareja.</p> <p>Se valora la potencialidad del rol fundamental de la PNP en la prevención del feminicidio, con la aplicación de la Ficha de Valoración del Riesgo.</p> |

| Etapas | Acciones según fases | Hitos |
|---|--|--|
| <p>Etapa 2: Producción y validación de documentos e instrumentos en gabinete y en campo</p> | <p>Cuarta fase</p> <p>Adecuación e incorporación de las tres rutas interinstitucionales en un documento de Protocolo.</p> <p>Validación en gabinete del Protocolo Interinstitucional en cada institución integrante de la Mesa Intersectorial.</p> <p>Participación del equipo técnico MIMP en reuniones de validación promovidas por el Ministerio Público, Poder Judicial y Minjus.</p> <p>Validación intra-MIMP con la Dirección de Investigación Tutelar (DIT), Dirección General de Familia y Comunidad, Programa Nacional Vida Digna y el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif) para que aporten e internalicen sus competencias en las rutas del Protocolo.</p> <hr/> <p>Quinta fase</p> <p>Formación de la comisión interdisciplinaria para el seguimiento de la aplicación piloto del Protocolo en San Juan de Lurigancho (S JL), integrada por profesionales del PNCVFS, CEM y Dirección General contra la Violencia de Género (DGCVG).</p> <p>Capacitación a las operadoras y los operadores locales de las instituciones involucradas en la aplicación del Protocolo en S JL.</p> <p>Formación del equipo de coordinación local para el monitoreo y retroalimentación en la validación del Protocolo, con representantes de las sedes en S JL del Ministerio Público, Poder Judicial, Minjus, comisarías, Minsa, Minedu y MIMP.</p> <p>Ejecución de la aplicación piloto del Protocolo en S JL.</p> <p>Elaboración del Informe de la aplicación piloto con propuestas de mejora para incorporarse en el Protocolo.</p> | <p>El involucramiento de los representantes de las instituciones de la Mesa intersectorial, para promover la validación del Protocolo al interior de cada institución.</p> <hr/> <p>Una validación en campo, que permitió retroalimentar el Protocolo Interinstitucional e identificar las adecuaciones institucionales necesarias a implementar que permitieran su aplicación sostenible.</p> |
| <p>Etapa 3: Consenso y aprobación del Protocolo Interinstitucional</p> | <p>Primera fase</p> <p>Presentación, debate y acuerdos sobre las propuestas de mejora para el Protocolo y las adecuaciones institucionales que deberían tenerse en cuenta.</p> <p>Aprobación por consenso de última versión del Protocolo Interinstitucional.</p> <hr/> <p>Segunda fase</p> <p>Coordinaciones entre autoridades del PNCVFS, DGCVG y Despacho Viceministerial de la Mujer, sobre gestiones para la aprobación del Protocolo con la Comisión de Coordinación Viceministerial y con la PCM.</p> <p>Coordinación entre especialistas del MIMP con representantes institucionales para la difusión e incidencia con los asesores de sus respectivos despachos viceministeriales.</p> | <p>La aprobación por consenso del Protocolo Interinstitucional fue el resultado de un proceso gradual en el colectivo de la Mesa Intersectorial, en el que se ejerció la tolerancia constructiva, el involucramiento, la actitud propositiva y el consenso para el logro de objetivos comunes.</p> |

Equipo técnico del MIMP que acompañó el proceso de la Mesa Intersectorial (julio 2012-julio 2015)

La Secretaría Técnica de la Mesa Intersectorial estuvo a cargo de la Dirección Ejecutiva del PNCVFS. Recayó en las directoras señora Ana María Mendieta Trefogli (2012-julio 2014), señora Carmen Lourdes Sevilla Carnero (setiembre 2014-junio 2015), señora Jessica Díaz Valverde (julio 2015) y señora Amparo Muguruza Minaya (agosto 2015-julio 2016).

La representante titular del PNCVFS en la Mesa Intersectorial (2012-2016) fue Elena Yauriman Coris (especialista social de la UGIGC y posteriormente de la UAIFVFS), quien se desempeñó como responsable del equipo técnico del PNCVFS. Germán Ruiz Trujillo (psicólogo, UAIFVFS, 2012-2013) y Miguelina Bentocilla Huayanay (psicóloga, UAIFVFS, 2014-2016) fueron los representantes alternos.

La representación de la Dirección General Contra la Violencia de Género (DGCVG) en la Mesa Intersectorial (2014-2016) recayó respectivamente en Emma

Espinoza Mávila e Isabel Navarro Navarro, como titulares; y en Andrea Ofracio Luna y Leyna López Ulloa como alternos.

El equipo técnico del MIMP estuvo integrado, además de la titular y alterna del PNCVFS y de la DGCVG, por Olga Miranda Godoy (trabajadora social, UPPIFVFS, julio-diciembre 2012), Juana Mendoza Flores (abogada, UGIGC, 2012-2014), Luis Domínguez Vera (abogado, UAIFVFS, 2014-2015) y Maritza Alarcón Quiroz (abogada, UAIFVFS, 2014-2016), quienes participaron en reuniones técnicas, asambleas de la Mesa Intersectorial y comisiones de trabajo designadas. También lo integró Orlando Ángulo López (estadístico, UGIGC, 2013-2014), quien participó en la elaboración y validación de la Ficha de Valoración de Riesgo en mujeres víctimas de violencia de pareja, en un trabajo conjunto con el Ministerio Público y la PNP.

Equipo interdisciplinario que monitoreo la aplicación piloto del Protocolo en San Juan de Lurigancho

Teresa Viviano Llave (especialista social, UGIGC), Maritza Alarcón Quiroz (abogada, UAIFVFS), Miguelina Bentocilla Huayanay (psicóloga, UAIFVFS), Vicky Crispín Huachua (abogada, CEM SJM), Armando Mendiburu Mendosilla (especialista en investigación, UGIGC), Nidia Sánchez Guerrero (especialista en sistematización, UGIGC), Luis Domínguez Vera

(abogado, UAIFVFS) y Melissa Gamarra Valencia (abogada, DGCVG).

Las y los profesionales tuvieron a su cargo:

- Seguimiento de los casos asignados por cada tipo de violencia.

- Contacto con redes familiares e instituciones para la protección social de víctimas directas y/o indirectas.
- Coordinación con las instituciones locales que participan en la Ruta Interinstitucional (PNP, Fiscalías, Juzgados, Minjus, MIMP, etc.).
- Asistencia técnica a las y los operadores de las instituciones locales que participan en la Ruta interinstitucional.
- En los casos de violencia de pareja de alto riesgo, seguimiento y monitoreo a la aplicación de la Ficha de Valoración del Riesgo.
- Elaboración de informes de seguimiento por cada tipo de caso.
- Revisión y aportes al Informe final de la aplicación piloto.



CREANDO LAS CONDICIONES. Se capacitaron a jueces, juezas, fiscales, operadoras y operadores de la PNP y de los servicios del MINSa y del MIMP.

Equipo interinstitucional de la Mesa Intersectorial que construyó el Protocolo

Resaltamos la participación comprometida y propositiva de cada uno de las y los representantes de las instituciones integrantes de la Mesa Intersectorial. De modo especial a quienes acompañaron el proceso en

sus inicios, motivando responsabilidad y compromiso en sus continuadores, es el caso de la mayor PNP Patricia Gallegos Flores y de la abogada Sandra Campos Olivera del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tabla 2. Representantes de las instituciones integrantes de la Mesa Intersectorial contra el Femicidio

| Institución | Titular | Alternativo |
|--|--|---|
| Poder Judicial | Sra. María Paloma Altabás Kajatt | Sra. Fanny Paola Uchuya Donayre |
| Ministerio Público | Sra. Rita Arleny Figueroa Vásquez | Sr. Juan Huambachano Carbajal |
| Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables | Sra. Elena Aurora Yauriman Coris (PNCVFS) | Sra. Miguelina Bentocilla Huayanay (PNCVFS) |
| | Sra. Emma Consuelo Espinoza Mávila (DGCVG) | Sra. Andrea Laura Ofracio Serna (DGCVG) |
| Ministerio del Interior | Sra. Gladys Elizalde Moncada | Sr. Remigio Murillo Zegarra |
| Minjus | Sra. María Laura Álvarez Urquiza | Sra. Francisca Lucila Echaiz Ramos |
| Ministerio de RR. EE. | Sra. Grace Paola Altamirano Salas | Sra. Laura Liliana Véliz Valladolid |
| Ministerio de Educación | Sra. Socorro María Carrasco | Sra. Francisca Margarita Araujo Boyd |
| Ministerio de Salud | Sra. Haydé Iriarte Aguilar | Sra. Irma Zárate Lezama |
| Defensoría del Pueblo (entidad observadora) | | Sra. Diana Carolina Portal Farfán |
| Cladem Perú | | Sra. Liz Ivett Meléndez López |



COOPERACIÓN. La experiencia y el compromiso de las y los representantes de las instituciones integrantes de la Mesa Intersectorial contra el Femicidio, permitió unir esfuerzos y saberes en la lucha contra el femicidio.

Dificultades

En el ámbito interno

- Fue muy difícil contar en el PNCVFS durante todo el proceso, con un equipo interdisciplinario completo con las 3 especialidades (Legal, Psicológico y Social).
- Se tuvo que superar al interior del PNCVFS ideas preconcebidas sobre la utilidad de un instrumento para la valoración del riesgo. Por considerarlo un tema sumamente especializado.
- Poca información en el MIMP sobre anteriores experiencias similares, que aporten a la Buena Prácticas.

En el ámbito externo

- No se concretó el monitoreo de la ejecución del Protocolo en zonas focalizadas de acuerdo a la 1era. Etapa del Plan de Acción.
- Demora en la toma de decisiones por parte de algunas y algunos representantes de las instituciones, por los procedimientos a seguir en cada institución. Lo que contribuyó a extender el tiempo de ejecución de la Buena Práctica.



COHESIÓN. Las y los representantes de la Mesa Intersectorial trabajaron juntos en busca de un objetivo común.

Facilidades

A lo largo del proceso se presentaron una serie de condiciones que contribuyeron a ejecutar esta buena práctica.

En el ámbito interno

- La experiencia de algunas y algunos profesionales del PNCVFS en el trabajo con redes, mesas, comités intersectoriales e interinstitucionales a nivel local.
- La experiencia adquirida por las y los profesionales de los CEM para el abordaje del feminicidio y de la valoración del riesgo. La experiencia ha sido sistematizada y publicada en el PNCVFS.
- El apoyo de la Dirección Ejecutiva del PNCVFS y del Despacho Viceministerial de la Mujer para impulsar y respetar la dinámica del proceso de trabajo de la Mesa Intersectorial en la construcción del Protocolo Interinstitucional.
- La permanente comunicación y el enfoque interdisciplinario del equipo técnico, lo que permitiría consolidar el trabajo de la Mesa Intersectorial contra el Feminicidio en la construcción del Protocolo Interinstitucional.
- El otorgamiento del presupuesto necesario para el desarrollo de consultorías y el soporte logístico para implementar la aplicación piloto del Protocolo Interinstitucional en San Juan de Lurigancho.

En el ámbito externo

- La sensibilidad frente al feminicidio de las y los representantes institucionales que participaron en la Mesa Intersectorial.
- Apertura para la autocrítica y la crítica constructiva, la que fue asumida gradualmente por las y los representantes institucionales que participaron en la Mesa.
- Involucramiento de las y los representantes institucionales que integraron la Mesa intersectorial, lo que se evidenció en la constancia, la capacidad propositiva y el asumir responsabilidades derivadas del trabajo colectivo.
- El apoyo de ONU Mujeres para financiar la publicación de un documento donde se registró la primera y segunda etapa del proceso de la Mesa Intersectorial. Esto permitió difundir la experiencia cuando estaba en plena ejecución, lo que tuvo un efecto motivador en las y los representantes institucionales ante la Mesa intersectorial.

Resultados

La experiencia en la Mesa Intersectorial contra el Femicidio para la construcción del Protocolo Interinstitucional, fue una invaluable fuente de aprendizaje a nivel personal y profesional para los integrantes del equipo técnico del PNCVFS que participaron en la experiencia.

Tabla 3

| Antes | Después |
|--|---|
| Las instituciones intervenían de manera desarticulada frente a los casos de femicidio y de tentativa de femicidio, privando a las víctimas su acceso a la justicia y a la protección social. | El Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de pareja de alto riesgo ⁸ , planteó una intervención articulada e integral en la ruta de la investigación judicial y la ruta de la protección social, identificando los momentos en que las instituciones tenían que actuar para una protección efectiva. |
| Las comisarías no contaban con un instrumento para valorar las situaciones de riesgo a las que estaban expuestas las denunciadas. | El Protocolo Interinstitucional considera una Ficha de Valoración del Riesgo para mujeres víctimas de violencia de pareja, a ser aplicada por las y los operadores de las comisarías, fiscalías y juzgados. |
| En las intervenciones frente al femicidio y tentativa de femicidio, se ignoraba a los familiares y otras personas afectadas por estos hechos. | Se reconoce y elabora el concepto de <i>víctimas indirectas</i> , considerándose a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores dependientes de la víctima. El concepto de <i>víctimas indirectas</i> se incorporó en el Protocolo Interinstitucional. |

⁸ Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo aprobado con Decreto Supremo 006-2015-MIMP el 14 de octubre del 2015.

| Antes | Después |
|--|---|
| <p>No se hacía distinción alguna entre las medidas de protección otorgadas por fiscalías y juzgados, y las acciones ejecutadas por los servicios de asistencia y protección social.</p> | <p>Se conceptualiza como <i>protección social</i> a las acciones ejecutadas por las instituciones que brindan servicios de asistencia social. Este concepto se incorporó en el Protocolo Interinstitucional.</p> |
| <p>La Ley 26260, Ley para la Protección contra la Violencia Familiar (vigente hasta octubre del 2015) ponía énfasis en la valoración del daño y no incorporaba la valoración del riesgo.</p> | <p>La Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar⁷, incorpora del Protocolo Interinstitucional el concepto de violencia de pareja o expareja, el concepto de medidas de protección social y la Ficha de Valoración del Riesgo a mujeres víctimas de violencia de pareja.</p> <p>Asimismo, en el protocolo Base de Actuación Conjunta, se alude al Protocolo Interinstitucional como el instrumento normativo para el tema especializado de feminicidio.</p> |
| <p>Antes de noviembre del 2015 no existía en el Perú ningún instrumento de gestión relacionado con la violencia ocasionada por la pareja o expareja.</p> | <p>El 3 de febrero del 2017, con Resolución Ministerial 070-2017/MINSA, se aprobó la Guía Técnica para la Atención de Salud Mental a Mujeres en situación de Violencia ocasionada por la pareja o expareja.</p> <p>Es el documento técnico normativo a ser aplicado en el ámbito nacional por las operadoras y los operadores de salud.</p> |

⁷ La Ley 30364, aprobada el 23 de noviembre del 2015, plantea importantes cambios en los procedimientos establecidos en la anterior Ley 26260, en cuyo marco de aplicación se elaboró el Protocolo interinstitucional.



FACILIDAD. La sensibilidad frente al feminicidio de las y los representantes institucionales que participaron en la Mesa Intersectorial fue decisiva.

Lecciones aprendidas

- Las normas por sí mismas no solucionan los problemas, por lo que es necesario desarrollar procedimientos e instrumentos que coadyuven a ejecutar y cumplir lo normado. Ese es el caso del Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo.
- Los procesos de construcción colectiva y de consenso con actores interinstitucionales toman su propio tiempo. Respetarlos genera mayor sostenibilidad a los logros obtenidos, lo que exige a nivel institucional la voluntad y capacidad para mantener un adecuado equilibrio entre los tiempos técnicos y los tiempos políticos
- Asumir e internalizar un trabajo interinstitucional, implica que las y los operadores, autoridades y decisores se involucren, impulsen y se sientan parte de un colectivo donde todas y todos son protagonistas en el logro de los objetivos.
- Capitalizar las situaciones emergentes en los procesos, siempre y cuando enriquezcan y generen sinergia con lo inicialmente planificado. Esta situación se presentó en el proceso del Protocolo Interinstitucional, lo que permitió incorporar la prevención con un contenido propio considerando conceptos y procedimientos en relación a la violencia de pareja de alto riesgo.
- La importancia de promover y preservar la rigurosidad científica y técnica, en los productos y los resultados de los procesos de trabajo en espacios con multiactores. De esta manera, se superan las limitaciones de un activismo que no aterriza en cambios significativos.

Recomendaciones

- Consolidar a nivel institucional una metodología de trabajo en el acompañamiento a grupos multiactores involucrados en el diseño de políticas públicas, amalgamando la rigurosidad científica técnica con la riqueza cualitativa de la dinámica social.
- Concretar las políticas públicas con compromisos, trascendiendo a las gestiones de turno y manteniendo la ruta trazada para los temas pendientes.
- Seguimiento a la funcionalidad de las rutas interinstitucionales que plantea el Protocolo y a la Ficha de Valoración del Riesgo. La validación es un proceso dinámico y en el que siempre hay la posibilidad de mejorar.
- Rescatar la potencialidad del capital humano en el MIMP y en los otros sectores e instituciones. Hay que identificar a profesionales con experiencia y, sobre todo, compromiso, para que estos se encarguen de impulsar intervenciones similares a las de una buena práctica.

Gráfico 6. Protocolo Interinstitucional



PROTOCOLO. Las normas por sí mismas no solucionan los problemas. Se requieren procedimientos que faciliten su cumplimiento.

Equipo responsable de la buena práctica:

Elena Yauriman Coris

Licenciada en Enfermería; Licenciada en Educación. Magister en Salud Pública.

Ingreso a laborar al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP en el año 2001. Durante la implementación de la Buena Práctica se desempeñó como Especialista Social en la Unidad de Gestión de la Información y Gestión del Conocimiento (UGIGC) y en la Unidad de Atención Integral (UAIFVFS) del PNCVFS.

Juana Mendoza Flores

Abogada.

Ingreso a laborar al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP en el año 2010. Durante la implementación de la Buena Práctica se desempeñó como Profesional Legal para la Investigación en la Unidad de Gestión de la Información y Gestión del Conocimiento (UGIGC) del PNCVFS.

Orlando Angulo López

Licenciado en Estadística.

Ingreso a laborar al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP en el año 2012. Durante la implementación de la Buena Práctica se desempeñó como Profesional Estadístico en la Unidad de Gestión de la Información y Gestión del Conocimiento (UGIGC) del PNCVFS.

Germán Ruiz Trujillo

Licenciado en Psicología.

Ingreso a laborar al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP en el año 2001. Durante la implementación de la Buena Práctica se desempeñó como Especialista Social en la Unidad de Atención Integral (UAIFVFS) del PNCVFS.